KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.05.2005
KOM(2005) 200 endgültig

2005/0095 (CNS)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Kanadas über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passenger Information - API) und Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR)

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele**

In dem beigefügten Vorschlag wird der Rat ersucht, den Abschluss eines Abkommens mit Kanada über die Verarbeitung und Übermittlung von erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passenger Information - API) und Fluggastdatensätzen (Passenger Name Record (PNR) bei Flügen zwischen der EU und Kanada zu genehmigen. Ziel ist es, den Kampf gegen den Terrorismus und die schwere grenzüberschreitende Kriminalität bei gleichzeitiger Achtung der Grundrechte und -freiheiten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre, zu unterstützen. Die Kommission wurde am 7. März 2005 vom Rat der Europäische Union zur Aushandlung eines derartigen Abkommens auf der Grundlage entsprechender Verhandlungsrichtlinien des Rates ermächtigt.

- **Allgemeiner Hintergrund**

Nach den Ereignissen des 11. September 2001 verabschiedete Kanada ein Gesetz, mit dem die Canada Border Services Agency (CBSA) ermächtigt wurde, Daten über alle Personen auf Flügen nach Kanada zu sammeln. Die CBSA führte die Pflicht zur Übermittlung solcher Fluggastdatensätzen zwischen März 2003 und September 2004 schrittweise ein und seit Februar 2005 legt sie den Fluggesellschaften, die dieser Pflicht nicht nachkommen, Geldstrafen auf. Die EU wurde bis zum 1. Juli 2005 von dieser Pflicht befreit, damit Verhandlungen über ein internationales Abkommen mit Kanada stattfinden konnten. Zwischen den Maßnahmen Kanadas und den in der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geltenden Bestimmungen über den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz, insbesondere der Richtlinie 95/46/EG (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31), besteht nämlich möglicherweise ein Widerspruch. Ab Juli 2005 drohen den Fluggesellschaften Sanktionen auf beiden Seiten des Atlantiks wegen Nichteinhaltung der jeweiligen Bestimmungen, doch sie sind selbst nicht in der Lage, die grundlegenden rechtlichen Probleme zu lösen. Daher wird dringend eine Lösung benötigt, die den Fluggesellschaften die erforderliche Rechtssicherheit bietet und gleichzeitig den Schutz der Privatsphäre und die physische Sicherheit der Fluggäste gewährleistet.

- **Bestehende einschlägige Rechtsvorschriften**

Keine.

- **Übereinstimmung mit anderen Politikbereichen und Zielen der Union**

Die Kommission hat mit Kanada zusammengearbeitet, um entsprechend dem Modell, das in der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 16. Dezember 2003 (KOM (2003) 826 endg. „Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR): ein sektorübergreifendes EU-Konzept“) dargelegt wurde und bei den Vereinigten Staaten bereits Anwendung findet, einen soliden Rechtsrahmen für die Übermittlung von API/PNR-Daten an die CBSA zu schaffen.

Dieser Rechtsrahmen besteht aus drei Elementen: (i) Verpflichtungen der CBSA in Bezug auf den zusätzlichen Schutz von API/PNR-Daten, (ii) einem Kommissionsbeschluss (Angemessenheitsfeststellung) gemäß Artikel 25 Absatz 6 der Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) und (iii) einem bilateralen Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Kanada.

2. KONSULTATION BETROFFENER UND FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Konsultation Betroffener**

Der Vorschlag stimmt mit dem in der Mitteilung KOM(2003) 826 endg. vorgestellten Konzept überein.

- **Heranziehen von Fachwissen**

Externes Fachwissen musste nicht herangezogen werden.

- **Folgenabschätzung**

Das vorgeschlagene internationale Abkommen schafft keine zusätzlichen Verpflichtungen. Es bildet vielmehr die gemeinschaftsrechtliche Grundlage (siehe „Zusammenfassungen der vorgeschlagenen Maßnahme"), auf der die Fluggesellschaften, die Flüge aus der EU nach Kanada durchführen, die bestehenden kanadischen Bestimmungen hinsichtlich der Verarbeitung von API/PNR-Daten und deren Übermittlung an die zuständige kanadische Behörde, die CBSA, einhalten können. Nach diesem Abkommen können beide Vertragsparteien zu einem späteren Zeitpunkt und im gegenseitigen Einvernehmen weitere zuständige Behörden benennen.

Da das vorgeschlagene Abkommen keine zusätzlichen Verpflichtungen schafft und dringendes Handeln auf der Grundlage bestehender politischer Leitlinien erforderlich ist, war das vorgeschlagene Abkommen nicht Gegenstand einer Folgenabschätzung.

3. RECHTLICHE ELEMENTE DES VORSCHLAGS

- **Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme**

Das vorgeschlagene Abkommen bildet eine feste Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Daten an die zuständige Behörde Kanadas gemäß Artikel 7 der Richtlinie 95/46/EG durch Schaffung einer rechtlichen Verpflichtung innerhalb der Gemeinschaft zur Erfüllung der entsprechenden Anforderungen nach kanadischem Recht. Diese Verpflichtung besteht nur solange, wie der Kommissionsbeschluss zur Angemessenheitsfeststellung in Kraft bleibt, damit gewährleistet ist, dass jede dauerhafte Nichterfüllung der Verpflichtungen auf kanadischer Seite zur Aussetzung des Beschlusses und damit automatisch zur Aussetzung des Abkommens führt.

Das vorgeschlagene Abkommen beruht auf den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gegenseitigkeit und sieht eine jährliche gemeinsame Überprüfung seiner Durchführung vor.

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 95 und 300 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

- **Subsidiaritätsprinzip**

Der Vorschlag fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft. Das Subsidiaritätsprinzip findet daher keine Anwendung.

- **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Das vorgeschlagene Abkommen stellt – als Teil eines rechtlichen Gesamtpakets - das einfachste, schnellste und effizienteste Mittel zur Herbeiführung einer rechtlich fundierten Lösung dar.

Das vorgeschlagene Abkommen ist mit keinen zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Gemeinschaft oder die einzelstaatlichen Regierungen verbunden. Das administrative Erfordernis einer jährlichen gemeinsamen Überprüfung der Durchführung des Abkommens steht im Verhältnis zu dem Ziel, bei der Verarbeitung und Übermittlung von API/PNR-Daten den Datenschutz und die Datensicherheit zu gewährleisten, und wird unter Einsatz bereits vorhandener Personalressourcen erfüllt werden.

- **Gewähltes Instrument**

Vorgeschlagene Instrumente: sonstige.

Ein anderes Instrument wäre aus folgenden Gründen nicht geeignet:

Bei dem vorgeschlagenen Instrument handelt es sich um ein internationales Abkommen, dass – wie oben erläutert – Teil eines rechtlichen Gesamtpakets bildet. Dieses Instrument wurde gewählt, weil es das einfachste und effizienteste Mittel zur Herbeiführung einer rechtlich fundierten Lösung darstellt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

2005/0095 (CNS)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Kanadas über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passenger Information - API) und Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION ,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 95 in Verbindung mit Artikel 300 Absatz 2 Unterabsatz 1 erster Satz,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission[1],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[2],

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 7. März 2005 ermächtigte der Rat die Kommission, im Namen der Europäischen Gemeinschaft ein Abkommen mit Kanada über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passenger Information - API) und Fluggastdatensätzen (Passenger Name Record - PNR) und ihre Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die Canada Border Services Agency (CBSA) auszuhandeln.

(2) Dieses Abkommen ist zu genehmigen -

BESCHLIESST:

Artikel 1

Das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Kanadas über die Verarbeitung von API/PNR-Daten wird im Namen der Gemeinschaft genehmigt.

Der Wortlaut des Abkommens ist diesem Beschluss beigefügt.

Artikel 2

Der Präsident des Rates wird ermächtigt, die Person(en) zu benennen, die befugt ist (sind), das Abkommen im Namen der Europäischen Gemeinschaft zu unterzeichnen.

---

[1] ABl. C , , S. .
[2] ABl. C , , S. .

Artikel 3

Dieser Beschluss wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG

**ABKOMMEN ZWISCHEN
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT UND DER REGIERUNG KANADAS
ÜBER DIE VERARBEITUNG VON API/PNR-DATEN**

DIE EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT UND DIE REGIERUNG KANADAS (im Folgenden „Vertragsparteien" genannt):

IN ANERKENNUNG der Bedeutung grundlegender Rechte und Freiheiten, insbesondere des Schutzes der Privatsphäre, und deren Achtung bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und damit verbundener Verbrechen sowie sonstiger schwerer Verbrechen transnationaler Art, einschließlich der organisierten Kriminalität,

GESTÜTZT AUF die von der Regierung Kanada erlassene Vorschrift, nach der die Fluggesellschaften, die Personen nach Kanada befördern, zur Übermittlung von erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passender Information) und Fluggastdatensätze (Passenger Name Records) (im Folgenden „API/PNR-Daten" genannt) an die zuständigen kanadischen Behörden verpflichtet sind, soweit diese Fluggesellschaften solche Daten erfassen und in computergestützten Buchungs- und Abfertigungssystemen speichern,

GESTÜTZT AUF die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 7 Buchstabe c,

GESTÜTZT AUF die von den zuständigen Behörden eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich Art und Weise der Verarbeitung der von den Fluggesellschaften übermittelten API/PNR-Daten (im Folgenden „Verpflichtungen" genannt),

GESTÜTZT AUF den einschlägigen Beschluss der Kommission nach Artikel 25 Absatz 6 der Richtlinie 95/46/EG (im Folgenden „Beschluss" genannt), wonach nach Ansicht der Kommission die zuständige kanadische Behörde einen ausreichenden Schutz der aus der Europäischen Gemeinschaft (im Folgenden „Gemeinschaft" genannt) übermittelten API/PNR-Daten über Passagierflüge nach Kanada im Einklang mit den dem Beschluss beigefügten Verpflichtungen gewährleistet,

GESTÜTZT AUF die von der Weltzollorganisation (WCO), der International Air Transport Association (IATA) und der International Civil Aviation Organisation (ICAO) angenommenen Überarbeiteten Richtlinien zu API-Daten,

ENTSCHLOSSEN zur Zusammenarbeit, um die International Civil Aviation Organization (ICAO) bei der Entwicklung einer multilateralen Norm für die Weitergabe der von den kommerziellen Fluggesellschaften zur Verfügung gestellten PNR-Daten zu unterstützen,

UNTER HINWEIS auf die Möglichkeit, Anhang I des Abkommens künftig in einem vereinfachten Verfahren abzuändern, insbesondere zur Gewährleistung der Gegenseitigkeit zwischen den Vertragsparteien,

SIND WIE FOLGT ÜBEREINGEKOMMEN:

Artikel 1

Zweck

1. Mit diesem Abkommen wird gewährleistet, dass die Weitergabe von API/PNR-Daten zu Personen auf abkommensrelevanten Flügen unter uneingeschränkter Achtung grundlegender Rechte und Freiheiten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre, erfolgt.

2. Abkommensrelevant sind die von einer Fluggesellschaft durchgeführten Flüge aus dem Hoheitsgebiet einer Vertragspartei in das Hoheitsgebiet der ersuchenden Vertragspartei.

Artikel 2

Verarbeitung von API/PNR-Daten

1. Die Vertragsparteien kommen überein, dass die API/PNR-Daten zu Personen auf abkommensrelevanten Flügen im Einklang mit den Verpflichtungen der zuständigen Behörde verarbeitet werden, die die API/PNR-Daten erhält.

2. In den Verpflichtungen sind die Richtlinien und Verfahren festgelegt, die für die Übermittlung und den Schutz der einer zuständigen Behörden zur Verfügung gestellten API/PNR-Daten zu Personen auf abkommensrelevanten Flügen gelten.

3. Die zuständige Behörde verarbeitet die übermittelten API/PNR-Daten und behandelt die Personen auf den abkommensrelevanten Flügen, auf die sie sich beziehen, nach Maßgabe der einschlägigen Gesetze und verfassungsrechtlichen Erfordernisse ohne Diskriminierung insbesondere aufgrund der Staatsangehörigkeit und/oder des Wohnlands.

Artikel 3

Zugang, Berichtigung und Anbringen von Bestreitungsvermerken

1. Die zuständige Behörde gewährt Personen, auf die sich die verarbeiteten API/PNR-Daten beziehen und die sich nicht in dem Gebiet aufhalten, in dem die zuständige Behörden ihre Zuständigkeit ausübt, Zugang zu den Daten wie auch die Möglichkeit, bei fehlerhaften Daten eine Berichtigung zu beantragen oder einen

Bestreitungsvermerk anbringen zu lassen, um darauf hinzuweisen, dass ein Berichtigungsantrag gestellt wurde.

2. Die zuständige Behörde gewährt die Möglichkeit des Zugangs, der Berichtigung oder des Anbringens von Bestreitungsvermerken in Zusammenhang mit solchen Daten unter Bedingungen, die den Bedingungen ähnlich sind, unter denen diese Möglichkeit Personen gewährt wird, die sich in dem Gebiet aufhalten, in dem die zuständige Behörde ihre Zuständigkeit ausübt.

Artikel 4

Zuständige Behörden

Die zuständige Behörde einer ersuchenden Vertragspartei ist eine Behörde in Kanada oder der Europäischen Union, die für die Verarbeitung von API/PNR-Daten zu Personen auf abkommensrelevanten Flügen zuständig ist und in Anhang 1 dieses Abkommens aufgeführt wird, der Bestandteil dieses Abkommens ist.

Artikel 5

Verpflichtung zur Verarbeitung von API/PNR-Daten

1. Was die Anwendung dieses Abkommens bei der Verarbeitung personenbezogener Daten innerhalb der Gemeinschaft betrifft, so verarbeiten die Fluggesellschaften, die abkommensrelevante Flüge aus der Gemeinschaft nach Kanada durchführen, die in ihren computergestützten Buchungs- und Abfertigungssystemen gespeicherten API/PNR-Daten entsprechend den Erfordernissen der zuständigen kanadischen Behörden und nach Maßgabe des kanadischen Rechts.

2. Die einzelnen PNR-Datenelemente, die die Fluggesellschaften, die abkommensrelevante Flüge durchführen, der zuständigen kanadischen Behörde übermitteln müssen, sind in Anhang II dieses Abkommens aufgeführt, der Bestandteil dieses Abkommens ist.

3. Die Verpflichtung nach Absatz 1 and 2 besteht nur, solange der Beschluss gilt, und wird an dem Tag unwirksam, an dem der Beschluss aufgehoben oder ausgesetzt wird oder dessen Geltungsdauer ohne Verlängerung abläuft.

Artikel 6

Gemeinsamer Ausschuss

1. Ein Gemeinsamer Ausschuss wird eingesetzt, der sich aus Vertretern der beiden Vertragsparteien zusammensetzt, deren Namen die Vertragsparteien einander auf diplomatischem Wege mitteilen. Der Gemeinsame Ausschuss tritt an einem Ort und einem Tag zusammen, der wie die Tagesordnung in gegenseitigem Einvernehmen

festgelegt wird. Das erste Treffen findet nicht später als sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Abkommens statt.

2. Der Gemeinsame Ausschuss:

   a) dient als Kommunikationsweg im Zusammenhang mit der Umsetzung des Abkommens und anderen damit verbundenen Fragen,

   b) legt – soweit möglich – jeden Streit im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Abkommens und anderen damit verbundenen Fragen bei,

   c) organisiert die gemeinsamen Überprüfungen nach Artikel 8 und legt dafür genaue Modalitäten fest und

   d) gibt sich eine Geschäftsordnung.

3. Die im Gemeinsamen Ausschuss vertretenen Vertragsparteien können Änderungen des Anhang 1 dieses Abkommens vereinbaren, die ab dem Tag der Vereinbarung gelten.

Artikel 7

Streitbeilegung

Auf Ersuchen einer Vertragspartei beraten die Vertragsparteien unverzüglich zu jedem Streit, den der Gemeinsame Ausschuss nicht beilegen kann.

Artikel 8

Gemeinsame Überprüfungen

Sofern nichts anderes vereinbart wird, führen die Vertragsparteien jedes Jahr nach den Vorgaben des Anhangs III, der Bestandteil dieses Abkommens ist, eine gemeinsame Überprüfung der Durchführung dieses Abkommens sowie anderer damit verbundener Fragen, einschließlich Entwicklungen wie der Festlegung einschlägiger PNR-Richtlinien durch die International Civil Aviation Organisation, durch.

Artikel 9

Inkrafttreten, Änderung und Kündigung des Abkommens

1. Dieses Abkommen tritt nach dem Austausch der Notifizierungsurkunden beider Vertragsparteien, in denen der Abschluß der erforderlichen Verfahren zur Inkraftsetzung des Abkommens bestätigt wird, in Kraft. Dieses Abkommen tritt am Tag der zweiten Notifizierung in Kraft.

2. Unbeschadet des Artikels 6 Absatz 3 kann dieses Abkommen in gegenseitigem Einvernehmen der Vertragsparteien geändert werden. Änderungen treten 90 Tage nach gegenseitiger Notifizierung des Abschlusses der einschlägigen internen Verfahren in Kraft.

3. Dieses Abkommen kann von der einen oder der anderen Vertragspartei jederzeit durch schriftliche Notifizierung 90 Tage vor dem vorgesehenen Kündigungstermin gekündigt werden.

Artikel 10

Dieses Abkommen hat nicht den Zweck, Ausnahmen von den Gesetzen der Vertragsparteien zu regeln oder diese zu ändern.

ZU URKUND DESSEN haben die unterzeichneten Bevollmächtigten ihre Unterschriften unter dieses Abkommen gesetzt.

GESCHEHEN zu _____ am _____ in zwei Urschriften in tschechischer, dänischer, niederländischer, englischer, estnischer, finnischer, französischer, deutscher, griechischer, ungarischer, italienischer, lettischer, litauischer, maltesischer, polnischer, portugiesischer, slowakischer, slowenischer, spanischer und schwedischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist. Bei Abweichungen sind der englische und der französische Wortlaut maßgebend.

Für die EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT

Für die REGIERUNG KANADAS

Anhang I:

Zuständige Behörden

Für die Zwecke des Artikels 3 ist die zuständige Behörde Kanadas die Canada Border Services Agency (CBSA).

Anhang II:

Zu erfassende PNR-Datenelemente

1. PNR-Buchungscode (Record Locator)
2. Datum der Reservierung
3. Geplante Abflugdaten
4. Name
5. Andere Namen im PNR
6. Sämtliche Zahlungsdaten
7. Rechnungsanschrift
8. Telefonnummern
9. Gesamter Reiseverlauf für den jeweiligen PNR
10 Vielflieger-Angaben (beschränkt auf abgeflogene Meilen und Anschrift(en))
11. Reisebüro
12. Bearbeiter des Reisebüros
13. Informationen über Aufspaltung/Teilung eines PNR
14. Flugschein-Angaben
15. Flugscheinnummer
16. Sitzplatznummer
17. Datum der Flugscheinausstellung
18. Angaben zu in der Vergangenheit nicht angetretenen Flügen („No show“)
19. Nummern der Gepäcketiketten
20. Angaben zu Fluggästen mit Flugschein, aber ohne Reservierung („Go show“)
21. Sitzplatzinformationen
22. Flugscheine für einfache Strecken
23. Etwaig erfasste APIS-Daten
24. Standby-Daten
25. Reihenfolge bei der Abfertigung

Anhang III:

Gemeinsame Überprüfung

In Vorfeld der gemeinsamen Überprüfung teilen die Vertragsparteien einander die Zusammensetzung ihres jeweiligen Teams mit, zu dessen Mitgliedern u.a. Vertreter der für Datenschutz, Zoll, Einwanderung, Gesetzesvollzug, Sammlung nachrichtendienstlicher Informationen und Unterbindungs- und Abfangmaßnahmen sowie andere Formen der Strafverfolgung, Grenzsicherung und/oder Flugsicherheit zuständigen Behörden, darunter auch Experten aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, gehören können.

Vorbehaltlich geltender Rechtsvorschriften sind die Teilnehmer an der Überprüfung zur Geheimhaltung verpflichtet und müssen die gegebenenfalls erforderlichen Sicherheitsüberprüfungen bestanden haben. Die Geheimhaltungspflicht verbietet beiden Seiten jedoch nicht, ihren zuständigen Behörden, darunter dem kanadischen Parlament und dem Europäischen Parlament, über die Ergebnisse der gemeinsamen Überprüfung zu berichten.

Die Vertragsparteien legen die genauen Modalitäten der gemeinsamen Überprüfung einvernehmlich fest.